

## Válságkezelés az EU-10 országokban – A pozíciók változásai

Kovács Árpád<sup>1</sup>

A 2008-ban kitört és több hullámban támadó válság nemcsak a világgazdasági fejlődés súlypontváltozásának következményeit, az európai gazdaság szerkezeti gondjait hozta felszínre, hanem azokat az adottságbeli, illetőleg kormányzás-felfogásbeli (cselekvési scenárió-választási) különbségeket is, amelyek az EU-hoz utóbb csatlakozott, korábban a volt „keleti tömbhöz” tartozó országok („EU-10”: Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Románia és Szlovákia, továbbá a korábbi Jugoszláv tagköztársaság Szlovénia tartozik ebbe a csoportba) csoportján belül, valamint a csoport és a „régiek” között korábban is megvoltak.

Ennek fényében célszerű volt annak áttekintése, hogy milyen közös vonások, cselekvési megoldások azonosíthatók a válságkezelés államháztartásra irányított lépéseiben, illetve milyen eltérések mutatkoznak. Az utóbb csatlakozott, „volt szocialista” országcsoporthoz államháztartási gazdálkodásának örökölt szerkezeti különbségei, a társadalmi ellátások adott színvonala, a reálgazdaság, a társadalom eltérő közteherviselő képessége, a politikai hagyományok más és más jellege a lehetőségek eltérő megítélésében, a választott válságkezelési megoldásokban is kiütkezett. Az egyensúlyhiányokból származó gondok elsősorban azokban az országokban jelentkeztek, ahol hosszabb ideje már hiányzott az összhang a gazdaság teljesítménye és a társadalmi szolgáltatások, jóléti rendszerek finanszírozása között, s a teljesítményhiány következményeit hitelekkel fedték el. A gazdaság teljesítménye és az államháztartás által finanszírozott szolgáltatásokra fordított források közti harmóniák fenntartása a társadalmi-gazdasági stabilitás feltétele. A válság körülményei között ez olyan új, bel- és külgazdasági adottságokhoz, társadalmi realitásokhoz igazodó finanszírozási „egyenletek” megoldását követeli, amely messze meghaladja a hagyományos „kötségvetési számtant” világát.

*Kulcsszavak:* fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés

### 1. Bevezetés, a kutatás módszertana

A 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági krízis európai folyamatairól szóló közgazdasági szakirodalom többsége a válság előzményeire, általános és dél-európai tüneteire, illetve az Unió szintjén érvényesülő kiútkeresésre és kevésbé a közép-kelet-

---

<sup>1</sup> Kovács Árpád, PhD, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete (Szeged).

európai országok költségvetési konszolidációs lépéseire koncentrálnak.<sup>2</sup> Pedig érdemes figyelmet irányítani az utóbbi területre. Mondhatjuk: a helyes arányok, eszközök megtalálása egyszerre igényli a gazdaságpolitika érzékenységet (innovativitását) és a feltételek valóságának érzékelését.<sup>3</sup> A továbbiakban ebből a kiindulásból, az államháztartásra koncentrálnak tekintem át az EU-hoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott közép-kelet-európai volt „szocialista” országoknak (EU-10) az „európai magországokhoz”, illetve egymáshoz viszonyított válságkezelési megoldásainak hasonlóságait és különbségeit. A tett lépéseik általános vonásait vázolom fel, miután azokat ún. „cselekvési mátrixokba” rendezve összefoglaltam.<sup>4</sup>

A 2008-as válság kezdetén bevezetett lépéseket és a 2010-2012 évek jellemzőit, a különböző intézkedéseket és életciklusukat két „cselekvési mátrix” segítségével igyekeztem követhetővé tenni. Az azonosságok és különbségek jelzik az eltérő gazdasági-társadalmi tradíciók, államháztartási pozíciók, kormányzási modellek jellemzőit. Így az EU besorolások figyelembevételével csoportokba foglalt, „cselekvési irányként” szerepeltetett megoldások nemcsak a válságkezelés azonosságai és különbségei illusztrálására alkalmasak, hanem atekintetben is következtetésekre adnak módot, hogy azok mennyiben

- jelentettek olyan új megoldásokat (gazdaságpolitikai innovációt), amelyek a feltételek és a lehetőségek megbízható értékelésére, szilárd, elméleti megalapozottságra támaszkodtak,
- alakították át a vezénylés módszereit,
- adtak új szabályozási kereteket és intézményi garanciákat az államháztartási túlköltekezés megakadályozására,
- nyújtottak lehetőséget anticiklikus illetve proaktív lépésekre,
- szolgálták a társadalmi szolgáltatások modernizációját, a nagy ellátórendszerek távlatilag is fenntartható működtetését,
- teremtettek feltételeket a gazdaság dinamizálásához.

<sup>2</sup> Összefoglaló jellegű szakirodalommal csak 2010. második felében találkoztunk, kiemelkedő értéket képvisel Palócz Évának e tanulmányban is felhasznált munkája. További anyagként ismertük meg az OECD értékeléseken túl az Austerity measures, 2011 című munkát.

<sup>3</sup> Mint Kovács Olivér írja Phd értekezésének téziseiben: „A jelenlegi válságkezeléssel kapcsolatos viták a növekedés beindításának kérdése körül koncentrálnak ...a fiskális kormányzásnak kellő fiskális mozgástér biztosítására kell törekednie, végső soron pedig arra, hogy az állam fejlesztési funkcióját hatékonyabban legyen lehetőség a fiskális politikán keresztül előmozdítani és szolgálni” (Kovács 2013, téziszfüzet 6. o).

<sup>4</sup> Természetesen az egyes intézkedések, intézkedés-csomagok artikulálása egyszerűsítéseket, összevonásokat kívánt, amit a feldolgozott szakirodalomból kitűnő súlypontokat érvényesítve alakítottunk ki. Vállaltuk annak ódiumát, hogy még a legtöbb tényezőre gondot fordító besorolás is csak esetleges lehet, s más határok, osztályozások alkalmazása is lehetséges, mint ahogy egyik vagy másik intézkedésről („csomagról”) úgy is lehet vélekedni, hogy az „független” a válságtól, s „csak” az államháztartásban érvényesülő „általános” modernizációs szándékot tükrözi. E szemléletben igyekeztem választ adni arra, hogy a közép-kelet-európai országokban a válságkezelő lépések napjainkig miképpen, mennyiben és milyen differenciáltsággal járultak hozzá a költségvetések konszolidációjához, az államháztartások hosszabb távú stabilitásához, és egyúttal adtak-e gazdaságot dinamizáló, tartós, új fejlődési perspektívát.

Feltételezésem az volt, hogy az e követelményeknek megfelelő fiskális konszolidációk tekinthetők sikeresnek, de a fenntarthatóságra gondolva csak akkor, ha e programokban megfelelő arányban vannak az olyan elemek, amelyek a gazdaság dinamizálását szolgálják. *Ebben az esetben a konszolidáció nemcsak az államháztartási működés rövidebb-hosszabb távon fenntartható, sérülékeny stabilizálóját biztosítja, hanem a növekedés beindulásának a felzárkózásnak az előmozdítója is lehet.*

## **2. Az államháztartási hiány, mint a válságkezelés induló pozícióját meghatározó feltétel**

A pénzügyi válság, majd a gazdasági teljesítmények visszaesése és az ebből származó forráskiesés az Európai Unió minden országában önmagában is nehéz helyzetet teremtett. A fiskális politikák fenntarthatóságát azonban – országonként különböző mértékben – azok a gondok is tetézték, amelyek a gazdasági teljesítmények és a fogyasztás tartós kiegyensúlyozatlanságának, a társadalmi ellátások hosszú ideje fennálló szerkezeti hiányosságainak, relatív túlfogyasztásának, az adott ország komplexen értelmezett versenyképességi gyengeségeinek voltak tulajdoníthatók (Báger 2010). *A finanszírozhatósági feszültségek és az eladósodottsági következmények a válság körülményei között még élesebben ütköztek ki.*<sup>5</sup>

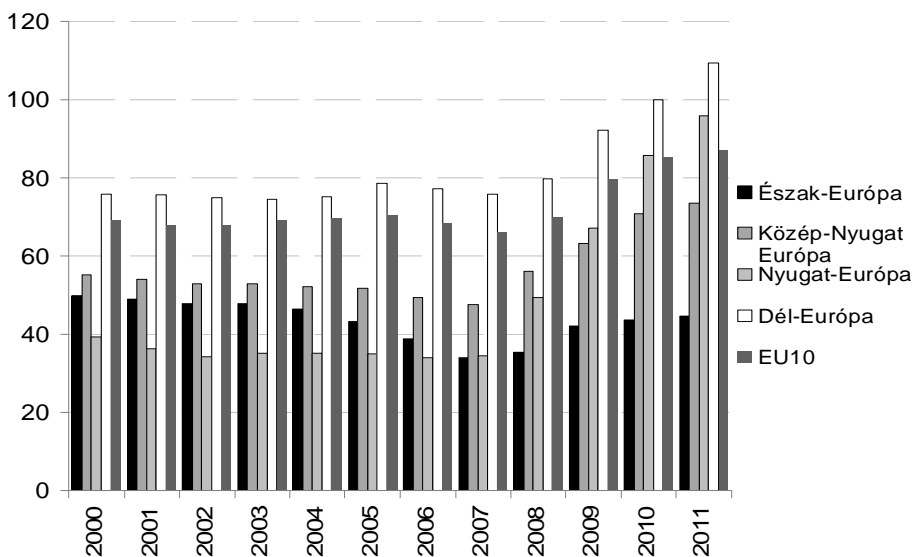
Ha nem a tényleges, hanem a gazdaság potenciális növekedési ütemével, ciklikusan kiigazított államháztartási hiányt vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a ciklikus deficit a kelet-közép-európai országokban a válság előtt jóval meghaladta a régi tagországokét. Mint Palócz Éva írja: *„A válság előtt rendkívül gyors növekedést elérő országokban (balti államok, Bulgária, Románia, Szlovákia) a fiskális pozíció ugyan kifejezetten jó volt (kis hiány vagy enyhe többlet), ez azonban nem volt arányban a növekedés ütemével”* (Palócz 2010, 5. o.). Hozzátehető, hogy, ha az említett országok gazdaságpolitikai döntéshozóinak megfelelő az előrelátása, ez a növekedés a rosszabb években is jobb költségvetési feltételeket tett volna lehetővé (sokkal kisebb mértékben, de ugyanez vonatkozik Lengyelországra, Csehországra és Szlovéniára). A válság előtt még gyorsan növekvő EU-10 gazdaságok a krízis időszakában különösen súlyos visszaesést szenvedtek el, ami fiskális pozíciójukat is erőteljesen rontotta. *Magyarország minden szempontból különbözik a többi vizsgált országtól:*

<sup>5</sup> A 21. század második évtizedében négy, egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ (Muraközy 2012). Nevezetesen az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami, nehezíti a társadalmi modellek és a globális gazdaság versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban, köztük nálunk, az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitelfelvétel, s az ebből következő, differenciált adósságválság, amely azonban az Európai Unió kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknek okoz súlyos, kilábalást nehezítő terheket.

2006-ig fiskális felelőtlenségével, utána viszont a legsúlyosabb kiigazítási mértékkel tűnik ki (Kovács 2012; Palócz 2010).

Az 1. számú ábra az államadósság egyes ország-csoportokat jellemző alakulását, az átrendeződéseket mutatja az Európai Unióban.

1. ábra Az államadósság a GDP százalékában



Forrás: EUROSTAT

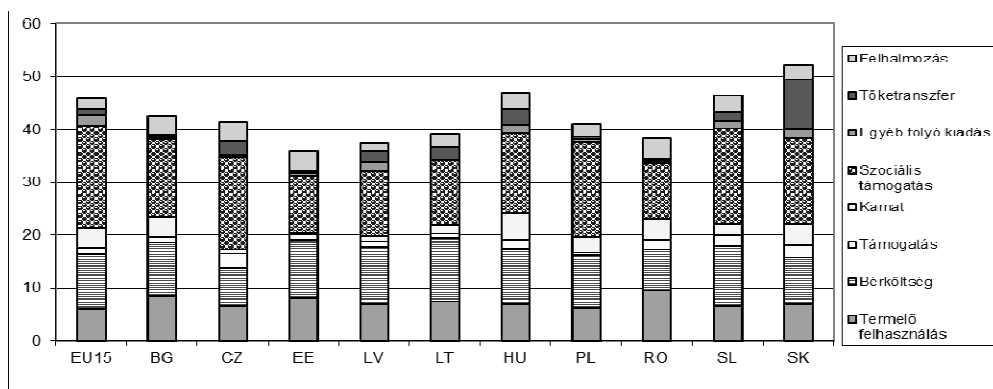
Érdeemes az okokat részletesebben megvizsgálnunk. A közösséget korábban alkotó, EU-15-ök illetve az EU-10 országcsoporthoz tartozó jóléti rendszerei, az intézményi és ellátási modelljei az alapvető szociális jogokban, igényekben mutatkozó konvergencia<sup>6</sup> hatására a belépést követően igyekeztek mind több azonosságot felmutatni. Az azonos értékek megvalósításának szándéka és az ezt szolgáló megoldások finanszírozhatósága tekintetében azonban igen jelentősek voltak az eltérések. Mint kitűnik, a válság által leginkább sújtott országokban – ezek közé tartoztak és tartoznak az EU-10 országok is, az államháztartás-finanszírozási problémák különböző mértékű eszkalációjában (OECD 2010; Darvas 2011; Inotai 2011) szerepe volt az államháztartás elavult szerkezetének és elsősorban a működtetésére fordított kiadások fedezet nélküli növelésének (Artner 2011).

Az EU-10 országok kormányai a csatlakozást megelőző és a csatlakozás utáni, válság előtti években a választási eredményektől, a lakossági teherbíró képessé-

<sup>6</sup> Hivatkozhatunk itt a legkülönbözőbb normákra, irányelvekre, kartákra, de arra is, hogy magát az Unió szociális piacgazdaságként azonosítja, s ez különböző formában, megfogalmazással az egyes országok alaptörvényeiben is megjelenik.

gétől, történelmi örökségtől, az EU csatlakozás hozta mintakövetési szándékoktól függően, alapvetően két cselekvési forgatókönyv mentén igyekeztek manőverezni. A gazdasági növekedés érdekeit a cselekvés centrumába állító, a reálgazdaság terheinek csökkentésével, a fejlesztésre fordítható források növelésével operáló forgatókönyvek meghirdetése volt a jellemző. Ez azonban valójában csak azokban az EU-10 országokban volt lehetséges, ahol a korábbi, „szocialista” időszak jólét modelljének örökségeként nem volt bénítóan súlyos az adósságteher és ahol a társadalmi ellátások finanszírozására viszonylag kevesebbet fordítottak, illetve „társadalmi nyomás” hiányában a szociális kiadások növekedése mérsékeltebb ütemű lehetett, vagy elmaradt. A 2. és 3. számú ábrák az államháztartási kiadások belső arányait szemléltetik.

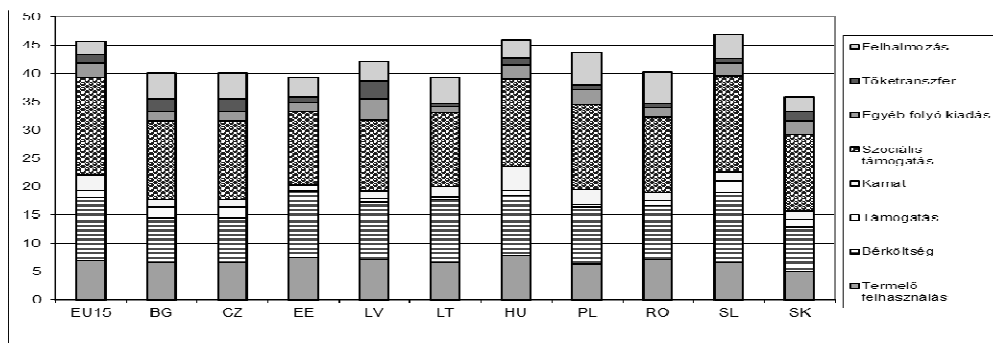
2. ábra Az EU-15 és az EU-10 országok államháztartási kiadásai (2000. év)



Forrás: EUROSTAT

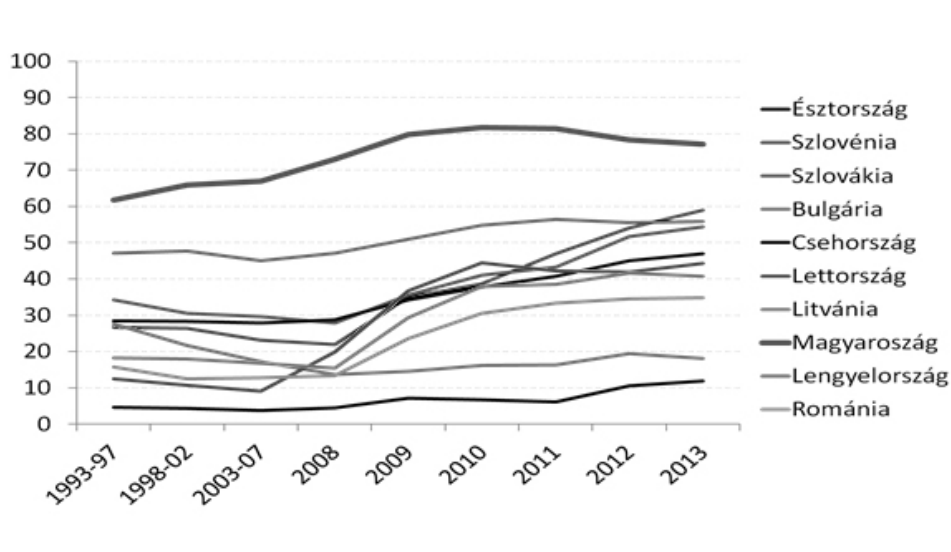
A balti államok, Bulgária, Lengyelország, Románia és Szlovákia – tehát az utóbb csatlakozott európai országok többségének – fejletlenebb szociális ellátó rendszereinek fenntarthatósága kisebb áldozatokat kívánt, mint Csehorszáé, Magyarorszáé és Szlovéniáé, ahol a társadalmi ellátásoknak szintje magasabb volt, ráadásul a kevésbé hatékony rendszerek finanszírozása – különösen Magyarországon – aránytalanul sokba került, miközben a változtatás feltételei hiányoztak. Nem volt meg ehhez sem a szükséges társadalmi támogatás, politikai akarat, sem pedig a pénzügyi forrás. Így a gazdasági fejlődést középpontba helyező választás hangoztatása ellenére valójában egy másik „kényszer-szociális” cselekvési forgatókönyv érvényesült. Ez a társadalmi béke érdekeit (valójában az aktuális kormány politikai hatalmának megtartását) helyezte előtérbe, ami a változtatások halogatását, az adott túlfogyasztó ellátó szerkezet – hitelek, vagy befelőlésből származó – mind nagyobb nehézségekkel megoldható fenntartását jelentette.

3. ábra Az EU-15 és az EU-10 országok államháztartási kiadásai  
(2010. év)



Forrás: EUROSTAT

4. ábra Az államadósság trendje



Forrás: EUROSTAT

A statisztikai adatok egyértelműen bizonyítják azt is, hogy az adósságproblémákkal küzdő országokban a belföldi kereslet tartósan visszafogott marad.

Mint ezt a 4. számú ábra mutatja, *a magas adósság mellett ilyen pályán haladva, válság nélkül is törvényszerű a költségvetés egyensúlyának előbb-utóbb bekövetkező megbomlása*<sup>7</sup> (Farkas 2009, 2012). Magyarország pedig messze a legrosszabb

<sup>7</sup> A vizsgált EU-10 országcsoportban az államháztartási szerkezet, részben a „szocialista” örökség ellátási formáinak tulajdoníthatóan így igen merev, és jelentősebb változtatása rendkívül erős kényszerhelyzetben és/vagy társadalmi támogatás mellett – óriási feszültségeket kiváltva – az állam egész mű-

*helyzetet idézte elő a maga számára. A lehetőségeitől elrugaszkodva 2002-től 2006-ig egyszerre kísérelte meg a „jóléti fordulatra” építő szociális kohéziós forgatókönyvet és a „felzárkózást” szolgáló fejlődési scenáriót. Az egymást kizáró modellek finanszírozása még a viszonylagos európai konjunktúra és hitelbőség mellett is csak ideig-óráig volt megoldható. A vagyonfelélés mellett ez vezetett oda, hogy költségvetés adósságszolgálati terhe távlatilag is mintegy másfél-kétszerese a hasonló örökségű országokénak.*

### 3. A fiskális beavatkozások mátrixai

A „cselekvési-mátrixokba” foglalt beavatkozási „megoldások”, ha indokaikat és alkalmazhatóságukat tekintjük, természetesen kapcsolatban vannak az államháztartás egyenlegével, a termelési, jóléti rendszerekkel, a megoldandó feladatok nagyságával. Az is nyilvánvaló, hogy ott volt „aktivistább” – mind mértékét, mind kiterjedtségét tekintve – a kormányzati cselekvés, ahol a jóléti rendszer strukturális átalakítása, az államháztartási kiadások mértékének csökkentése, szerkezeti átalakítása a finanszírozás fenntarthatóságának szorításában halaszthatatlan kulcskérdéssé vált, és ahol mindehhez a társadalmi támogatás is rendelkezésre állt. Utóbbi tekintetben Magyarország Kormánya 2010 második felétől egyedülálló felhatalmazást kapott.

A válság kirobbanása óta eltelt idő az elemzés tapasztalatai alapján két szakaszra bontható: 2008-2010 között az első reakciók alapvetően hasonló képet mutatnak az egyes országokban. A válságkezelés terén eleinte az EU-10 országok is a gazdasági visszaesés megfékezését tartották alapvetőnek, melynek érdekében költségvetési forrásokból megfelelő ösztönzést (stimulusokat) is igyekeztek – már ahol erre volt pénz – alkalmazni. 2010-től a krízis újbóli elmélyülése a válságkezelési stratégiák megújítását eredményezte (European Institute 2011). Az államháztartási stabilitás érdekrendszere került előtérbe olyan konszolidációs lépésekkel, amelyek a gazdaság dinamizálását segítették, vagy legalábbis *szándékuk szerint* nem voltak kontra-produktívak.

Ha az EU-10-ek válságkezelésében meghatározó stabil jellemzőket, illetve a két szakasz között eltéréseket keresünk, akkor ezeket az alábbi hét területen, nevezetesen

- az államháztartási kiadások *mindkét szakaszban* (2008-2012) érvényesülő csökkentésében (restrikciókban),

---

ködési modelljére kiható változtatásokat és megrázkódtatásokat vállalva halad (vagy inkább araszol) előre. A társadalmi igények pedig inkább a túlfogyasztó, alacsony hatékonyságú, de „megszokott” társadalmi szolgáltatások fenntartása, mennyiségi fejlesztése irányában mutatnak, figyelmen kívül hagyva, hogy az elavult finanszírozási rendszer erőteljesen meghatározza azt a hiánypályát, amelyet az egyes országok a válságot megelőzően és a válságban is eddig végigjártak, illetve amiről súlyos áldozatok árán sem voltak képesek letérni.

- az adók, vámok és járulékok általános, *mindkét periódusban* megtalálható növelésében (2008-2012),
- a gazdaságra, elsősorban a munkaerőpiacra irányított, *mindkét szakaszban érvényesülő* intervenciókban (2008-2012),
- az adók, vámok és járulékok meghatározott területekre irányított, elsősorban az *első szakaszra jellemző* szelektív csökkentésében (2008-2010), majd a *második szakaszra jellemző* (2011-2012), fogyasztásra irányított szelektív növelésében,
- az egyedi bankmentő akciókban az *első szakaszban* (2008-2010),
- az államháztartás működési szabályainak, intézményrendszerének, szerkezetének, *általánosan az első szakaszban érvényesülő*, változtatásában<sup>8</sup> (2008-2010), és
- a pénzügyi szektorra irányított, a *válságkezelés második időszakára jellemző*, különadókban (2011-2012) találjuk meg.

A váratlan helyzetek megelőzésének legjobb eszközét az EU-10 országok jellemzően a pénzügyi, gazdasági folyamatok monitoringjának erősítésében, ún. numerikus szabályokban, új a költségvetési felelősséget érvényesítő intézmények<sup>9</sup> megteremtésében látták.

<sup>8</sup> Az Európai Bizottság egy 21 tagállamra kiterjedő 2009-es felmérése a következőket emelte ki (European Commission 2010b):

- A válaszadó országokból 19-ben a költségvetési eljárás – a kiadások általános megkurtítása, a nagyobb tartalékképzés és differenciált szerkezeti átalakítás - volt a leggyakrabban használt fiskális eszköz.
- Új numerikus fiskális szabályt 13 ország vezetett be, új fiskális keretéről 13 ország adott jelentést.
- Jellemző volt ebben az időszakban a költségvetési eljárás átalakításán belül a transzparencia növelése, a program és teljesítmény költségvetés alkalmazása.
- A fiskális fegyelem erősítése (pl. költségvetés centralizálása, top-down költségvetés készítés) alig jelent meg.
- A 21 válaszadó országból 19-ben teljesen új szabályt vezettek be, 2 ország pedig a meglévő fiskális szabályok átalakítását végezte el.
- 8 új szabály foglalkozik a kiadások növekedésének korlátozásával, 6 szabály a költségvetési egyensúllyal, 5 szabály pedig az adósságsszinttel.
- A középtávú pénzügyi tervezés terén mind a meglévő szabályok átalakítására, mind pedig új szabályozások bevezetésére sor került, összesen tíz ország esetében.
- 3 ország vezetett be a válságból való kilábalás érdekében elsőként középtávú pénzügyi tervezési rendszert, így jelenleg az EU 25 tagállamában létezik ilyen.
- Bár több ország vezetett be új fiskális szabályt, az előző évi tanácsi ajánlások nagyrészt még nem köszöntek vissza; mindössze 7 esetben történt előrelépés.

Az Európai Bizottság véleménye a témában az, hogy kiegészítő fiskális ösztönzőkre, kezdeményezésekre van szükség. Mindösszesen csak 5 országban tűntek elég erősnek a fiskális szabályok, amiből az a következtetés is levonható, hogy az államháztartás strukturális átalakítását mindaddig, amíg a régi szerkezet finanszírozható, halogatják.

<sup>9</sup> A szabályalapú költségvetés a költségvetési felelősség keretrendszerét szabja meg eljárási és átláthatósági szabályokon továbbá felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül. E szabályokból és



Arról, hogy a válságkezelésben az azonosságok vagy a különbségek voltak inkább a jellemzők, egyértelműen ki lehet mondani, hogy az *alkalmazott megoldásokat tekintve több volt az azonosság, mint a különbség, és ez fennáll az utóbb csatlakozott közép-kelet-európai országokra is*. Eltérések inkább a beavatkozások mértékében, a beavatkozási területek számában, „aktivista”, egyedi megoldásokkal operáló vagy inkább normatívabb, óvatosabb jellegében voltak és vannak. Bármelyik EU-10 országot nézzük, a megismert szakirodalom, dokumentumok alapján nem lehet állítani, hogy a válságkezelés lépéseit konzisztens, elméleti alapokra épített modell alapján tették volna meg. A közgazdasági szakirodalomban ismert modelleket, korábbi válságok kezelésében bevált elemeket igyekeztek adaptálni, újra felmelegíteni illetve a nemzetközi szervezetektől kapott hitelek feltételeként előírt recepteket alkalmazták több-kevesebb sikerrel (például 2008-tól Magyarország, illetve később Románia és Lettország).

*E tekintetben 2010-től kivétel Magyarország, ahol az igen széleskörű beavatkozás lépései egy sajátosan intuitív, hiper-aktív kormányzati cselekvés vezérfonalára épült fel, markáns preferenciákkal és disz-preferenciákkal.*<sup>10</sup>

A korábban fegyelmezett fiskális politikájukkal kitűnő balti országok és Bulgária különböző ütemben, de viszonylag gyorsan megkezdték költségvetéseik konszolidációját. Közös jellemzőjük, hogy nem vagy alig tettek negatív (kiadásnövelő) fiskális hatásokkal járó, válságellenes lépéseket (élénkítés, kormányzati költekezés). A megnövekedett államháztartási hiányt részben az igazgatási kiadások csökkentésével igyekeztek orvosolni (átszervezések, létszámcsökkenés és néhol kifejezetten drasztikus bércsökkenés az állami intézményekben), valamint sor került bizonyos szociális juttatások megnyirbálására is. A konszolidáció nagyobb része irányult a bevételek növelésére, amit már csak azért is megtehettek, mert nagyon alacsony adóterhelésű országokról van szó.

Mind a tíz országban emelték a jövedéki adókat, és majdnem mindenhol az Áfa-t is (ahol nem, ott kilátásba helyezték). A magasabb bevételi szint néhány országban akár tartós is maradhat.

A mátrixok összevetése alapján látható, hogy az adócsökkentés a gazdaság bizonyos, a termelő vállalkozások egyik vagy másik területén, mint ösztönző (stimulus) differenciáltan, s az adóterhelés általános növekedése, illetve a különadók alkalmazása mellett valósult meg. A Magyarországon bevezetett különadók és adó-

---

mechanizmusokból ország-specifikusan kell összeállítani a gyakorlatban alkalmazott költségvetési felelősség keretrendszerét (Benczes–Kutasi 2010). A költségvetési stabilitás megteremtése érdekében sorban jöttek létre a különböző tanácsadó és egyben sajátos kontrollfunkciót hordozó új intézmények, a költségvetési tanácsok. Az EU-10 országokban 2008-ban még sehol, 2009-ben Magyarországon és Szlovéniában, 2010-ben Romániában, és legutóbb, 2012-ben Szlovákiában állítottak fel független Költségvetési Tanácsot.

<sup>10</sup> Magyarország mellett az EU-10 államok közül – Bulgária és Észtország kivételével – mindegyik ország a túlzott deficit eljárás alá tartozik. Észtország – az Unión belül egyedül Svédországgal együtt – sosem volt az eljárás alatt, Bulgária 2012-ben került ki az eljárás alól, a többi EU-10 ország pedig – Magyarország 2004-es kivételével – 2009 óta tartozik az eljárás alá.

kedvezmények intézménye nem volt egyedülálló jelenség a válságkezelésben. A mérték (például a személyi jövedelemadó és a társasági adó igen jelentős csökkentése), az alkalmazási eszköztár (túl) sokszínű palettája, s magának az adórendszernek a töredékessége lényegesen eltért, bonyolultabbá vált.<sup>11</sup>

#### 4. A válságkezelés első időszaka az EU-10 országokban: 2008-2010

A válságkezelés intenzív szakasza, hasonlóan az EU északi és a nyugati ország-csoportjához, az EU-10 országokban is – Magyarország, Románia, Bulgária és Szlovénia kivételével – a 2008-2009 évekre esett.

Ha az első időszak intézkedési reakcióit nézzük, az EU-10 országaiban is a reálgazdasági terhek csökkentésére, a fejlődés motorjainak beindítására helyeződött a kormányzati retorika, de a cselekvés részben a forráshiánynak, részben pedig a politika hullámvásárlásának tulajdoníthatóan nem volt következetes. Ilyen megoldások széleskörű alkalmazására azonban az EU-10 országoknak nem voltak forrásai, és mivel bankrendszereik dominánsan külföldi kézben voltak, *pénzügyi közvetítőrendszereik működőképességének fenntartása is kívül esett konszolidációs lehetőségeiken és felelősségükön. Az államháztartás eladósodottsága, az aktuális hiány mértéke határozta meg, hogy volt-e lehetőség anticiklikus gazdaságpolitikát folytatni. Mint előbb az 1. sz., majd 4/b. sz. ábrák összevetéséből kitűnik, ellentétben a többi EU-10 országgal, Magyarországnak ezért sem volt ilyen lépésekre lehetősége a válság eszkalálódásának időszakában.*

Általában mérsékeltebb lett a jövedelem-koncentráció. Az államháztartás jóléti kiadásainak növekedési dinamikája csökkent, sőt esetenként abszolút mértékében is kevesebbet költöttek e célokra. A válságkezelés során alkalmazott egyik lényeges lépés volt az olyan „kedvezmények” jelentős csökkentése, sőt megszüntetése is, melyek jóléti jellegük miatt korlátozták az egyének munkaerő-piaci aktivitását. Súlyos megszorítások történtek Észtországban és Lettországnak a nemzetközi pénzügyi intézmények kívánalmainak megfelelően. Utóbbiak a 2010 utáni fejlődést a restriktív politika sikerének tartják.

Az általános kiinduló feltételezés az volt, hogy a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut a fejlesztésekre, az innovációs támogatásokra, ami a növekedés megindulásához nélkülözhetetlen. Ez azonban csak az északi országcsoporthoz leginkább közelálló balti államokban és Lengyelországban alakult így.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ez pedig a behajtás feltételrendszerét is nehezítve, a költségvetés bevételeinek alakulására előnytelen. A lakosság megcélzott, ún. középrétegeinél maradó nagyobb jövedelem pedig, részben a súlyos eladósodottság terheinek csökkentése, részben a bizalomhiány miatt nem eredményezett érdemi megterhelés többletet.

<sup>12</sup> A litván kormány a válság első jeleire több hangzatos ígéretet is tett, ezek az intézkedések skálájának szinte teljes egészét felölelték: a vezető tisztségviselők, közalkalmazottak – kivéve tanárok – bérének csökkentését, az általános forgalmi adó növelését, munkahelyvédelmi programokat stb. (Hawkesworth

Természetes, hogy minden válságban, ahol munkahelyek szűnnek meg, az állam igyekszik aktívan ösztönözni a munkavállalást, ehhez támogatást, képzést biztosítani. Így megfigyelhetők voltak a különféle munkaerő-piaci programok. 2009-2010-ben azonban kezdtek „kimerülni” az ösztönző programok a fiskális mozgáster beszűkülése következtében (European Commission 2010a). Az eredménytelen munkaerőpiaci beavatkozások azonban arra is utalnak, hogy a kormányzatok nem ismerték fel megfelelően a válság elmélyülésének dinamikáját, s ennek hatását a munkaerő-piacok szerkezeti módosulására. A cselekvés ellentmondásos jellegében azonban rövidtávú, a társadalmi béke megőrzésével kapcsolatos kormányzati érdekek is közrejátszottak.<sup>13</sup>

Mint ez az 1. számú táblázatból is kitűnik, a válság kezdetén, 2008-ban és 2009-ben az EU-10 országoknak csak egy része és az is korlátozottan (Bulgária, Szlovákia, Szlovénia) volt abban a helyzetben, hogy vállalva az eladósodást, a dráguló adósságfinanszírozást, a növekvő költségvetési deficitet, az Európai Unió magországaikhoz hasonlóan, a keynesi keresletorientált, anticiklikus gazdaságpolitikát válassza.

---

et al. 2010). Az így megtakarított pénzek jelentős részét fordították innovációra, oktatásra, ebben látva a növekedés egyik legfontosabb motorját. Ellenpéldaként említhetjük meg Csehország esetét, ahol az egyes adóbevételek növelése (ÁFA, fogyasztási adók) ellenére sem fordítottak nagyobb figyelmet az innovációs támogatásokra és az oktatásra, sőt, jelentősen csökkentek az ilyen célokra elköltött összegek (Hrdlicka et al. 2010).

<sup>13</sup> A munkahelyek megőrzésének fontos eszköze a különböző munkavállalói és munkáltatói terhek csökkentése. Erre gyakori példát találhatunk a taglalt országok válságkezelési stratégiáiban: Szlovákia széles körű intézkedései érintették az egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékok részleges vagy teljes átvállalását, a rugalmas munkaidő támogatását, a munkavégzést érintő törvények felülvizsgálatát, az építőipari munkahelyek megőrzését állami megrendelések segítségével (Bucek 2010). Szlovénia is hasonló módon jelentős összegeket fordított a munkahelyek védelmére, a válság vállalkozásokra gyakorolt hatásának csökkentésére, a már említett balti államokra jellemző innovációs és oktatási kiadások növelésével egyidőben (Beynet–Leibfritz 2009). Lengyelország sem kivétel ebből a szempontból, a válságot megelőző évekhez hasonlóan nagy figyelmet kapott a belső piac fenntartása, a jelentős vállalkozói réteg segítése. Ez megnyilvánult a rugalmas munkavégzés támogatásában, a különböző járulékok részleges vagy teljes átvállalásában (Reichardt 2011). Részben fedezetet nyújtott ezen műveletekre az uniós támogatások euróban történő lehívása, majd a nemzeti deviza kedvezően alacsony árfolyama, de hasonlóan az ÁFA emelésből származó bevételek is javarészt ezeket a célokat szolgálták (Csomós 2011).

1. táblázat A válságkezelésben alkalmazott jellemző lépések 2008-2009 években

Ország	Megtett intézkedések/lépések												
	Államháztartási kiadások jelentős megkurtítása	Adó, vám, járulék emelés	Adó, vám, járulék csökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzügyi hitelfelvétel	Nemzetközi szervezetektől a válság kényszerrel nyomán szükséges hitelfelvétel	Banki külön adók bevezetése	Szolgáltatások különadói	Egyedi bankmentő akciók	Új irányító és/vagy kontroll szervek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerő-piaci intervenciók	Gazdaság (fogyasztás) élénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj pénztári vagyon felhasználása)	Az államháztartás működési szabályainak átalakítása
EU-10													
Bulgária	X	X	X		X					X			X
Csehország	X		X							X		X	X
Észtország		X								X		X	X
Magyarország	X	X		X	X				X	X	X		X
Lengyelország		X	X		X					X		X	X
Lettország		X	X		X					X		X	X
Litvánia	X	X	X							X		X	X
Románia	X	X		X	X				X	X		X	X
Szlovákia		X	X							X		X	X
Szlovénia		X	X						X	X			X

Forrás: OECD/EU alapján saját szerkesztés

## 5. Néhány jellemző válságkezelés a második szakaszból

Az ösztönző tevékenységek a globális válság szorításában, és a világpiac egyensúlyhiánya következtében, még a korábbi dinamizmust mutató EU-10 országokban sem tudtak érdemi növekedést indukálni. A GDP 0,1-0,5% közötti deficitnövekedéssel járt a gazdaság élénkítésével történő kísérletezés. A gazdaság élénkítésének államháztartási forrásokból történő segítése előidézte azonban azt is, hogy vele piaci koc-

kázatok is kerültek a közzsférába. A stabilitás érdekében az újabb és újabb megszorítások sem voltak elkerülhetők, s az egyensúly fenntartása jelentős növekedési áldozatokat követelt, hátráltatva a kedvező folyamat beindulását a reálgazdaságban (Farkas 2009, 2012). Ennek tulajdonítható, hogy 2011-től, Magyarország kivételével, ahol a közmunka programokat a kormány a munkahelyteremtés fontos, innovatív eszközének tartja, ez az eszköz szinte teljesen eltűnt a válságkezelés eszközpalettájáról (European Commission 2010a, 2010b, 2010c, 2011).

Az inkább a második válságkezelési szakaszban beléptetett bankadók tekintetében lényeges, hogy magát a különadó intézményét nemcsak az euró-övezeti országok (Ausztria, Franciaország és Németország) alkalmazták, hanem ezen kívül is (Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország). Ugyanakkor az is tény, hogy a költségvetési egyensúly érdekében a bevételi oldalon forrástöbbletet (és részben teherelosztás-korrekción) így végrehajtó országok bankrendszerének teljesítményét, méret-mutatóit, illetve államháztartásainak *bevételi főösszegét* tekintve *a Magyarországon alkalmazott megoldás a többinél összehasonlíthatatlanul radikálisabb, s olyan mértékű, ami a bankrendszer finanszírozási aktivitását, s vele a gazdasági növekedés elindulását veszélyezteti.*<sup>14</sup>

Az EU-10 országcsoporton belül – Románia és elsősorban Magyarország, újabban Szlovénia kivételével, ahol folytatódtak illetve utóbbiban megindultak az államháztartásra irányított széles, közvetlen beavatkozásokkal operáló intézkedések – 2010-2012 között többnyire visszafogottabb kormányzati aktivitást mutató válságkezelést valósítottak meg. Ezt az is mutatja, hogy esetükben a korábbival szemben többnyire 2-3 válságkezeléssel kapcsolatos lépést látunk, amelyek jellemzően megmaradtak az energiához, illetve általánosságban a fogyasztáshoz kapcsolódó adóterhek területén, valamint változatlanul érvényesült a költségvetési szigor, illetve a munkaerőpiac védelme. *Az EU-10 országainak többsége képes volt helyzete konszolidálására.*

Mint ismert, a költségvetési intézkedések több csatornán keresztül befolyásolják a fiskális fenntarthatóságról, amely egyszerre jelent képességet és igényt, alkotott képet: elsődleges egyenleghatás, növekedési hatás, befektetői bizalom hozta hosszú távú növekedési hatás. Ebben a tekintetben közel sem mindegy, hogy a kormányzás milyen következetességgel, konszenzuskészséggel alkalmazza az intézke-

<sup>14</sup> Magyarország – a bankmentő akciók kivételével – 2008-2011 között lényegében a fiskális politika mindegyik, néha teljes fordulatot jelentő lépésével megpróbálkozott: nagy dózisokban, sokkolóan adagolva a beavatkozást. Nyilvánvaló az is, hogy a megszokottól, az általánosan elfogadottól (ortodoxtól) eltérő, kipróbálatlan, érdek harmonizációval keveset törődő, kreatív megoldások sorozatos választása esetén, – különösen egy instabil környezetben – a kívánt eredmény megvalósulásának kockázata is nagyobb. Egyrészt, mert a válságkezelés nemzetközi terhet és felelősséget viselő intézményrendszer, tartva az ilyen „innovációk” együttműködést szétfeszítő elterjedésétől, bizalmatlan és szankcionál. Másrészt az igen gyorsan változó feltételek önmagukban is az alkalmazhatóság kockázatát vonják maguk után. A kreatív ötletek, a nem állják ki az alkalmazhatóság próbáját, előbb-utóbb kontra-produktívvá válnak, a választott forgatókönyvtől való eltérést, a célok elérhetetlenné válását von(hat)ják maguk után, annak minden társadalmi, gazdasági következményével együtt.

déseit, lépései mennyire kiszámíthatóak. A kelet-közép-európai országok ebben a tekintetben térben és időben meglehetősen vegyes képet mutató pályán mozogtak, és a bizalomhiányt többségében a kormányzó erők egymás örökségeként élték meg.

2. táblázat A válságkezelésben alkalmazott jellemző lépések 2010-2011 években

Ország	Megtett intézkedések/lépések												
	Államháztartási kiadások jelentős kurtítása	Adó, vám, járulék emelés	Adó, vám, járulék csökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzüpiaci hitelfelvétel	Nemzetközi szervezetektől a válság kényszerei nyomán szükséges hitelfelvétel	Banki külön adók bevezetése	Szolgáltatások különadói	Egyedi bankmentő akciók	Új irányító és/vagy kontroll szervek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerőpiaci intervenciók	Gazdaság élénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj pénztári vagyon felhasználása)	Az államháztartás működési szabályainak átalakítása
EU-10													
Bulgária	X	X								X			X
Csehország	X	X	X							X			
Észtország	X									X			
Magyarország	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
Lengyelország	X	X								X			
Lettország	X				X	X				X			
Litvánia	X	X								X			
Románia	X	X		X	X				X	X			X
Szlovákia	X	X				X			X	X			X
Szlovénia	X	X		X		X			X	X	X	X	X

Forrás: OECD/EU elemzések alapján saját szerkesztés

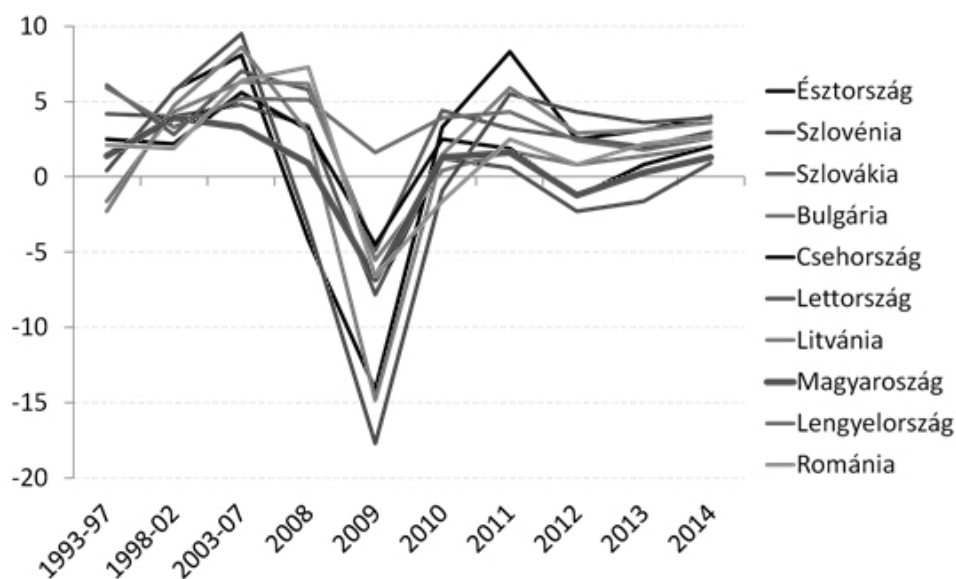
## 6. Az EU-10 válságkezelése: eredmények és következmények

Már a görög válság első hullámának kirobbanását követően számos vezető közgazdász a gazdaságpolitikák harmonizálásának hiányára és a Stabilitási és Növekedési

Paktum „puhaságára” hívta fel a figyelmet (Boefinger–Ried 2010). Ez a körülmény előrevetítette, hogy várhatóan egyedileg fogják kezelni a tagállamok a gazdasági válság hatásait, tudván, hogy a válság egyben a pozíciók átrendezésében a magországgal való kapcsolatok erősítésében esélyeket is teremt. Így is történt, s az EU-10 országok csoporttá fejlődését, a közös jellemzők erősödését és a dél-európai államokhoz képest költségvetési stabilitásban a pozíciók javulását figyelhetjük meg. Még akkor is, ha a kormányváltások hullámlásában, meglehetősen esetleges, mintsem következetes, közgazdasági-társadalompolitikai tudományos megalapozottságra épülő gyakorlat érvényesült.

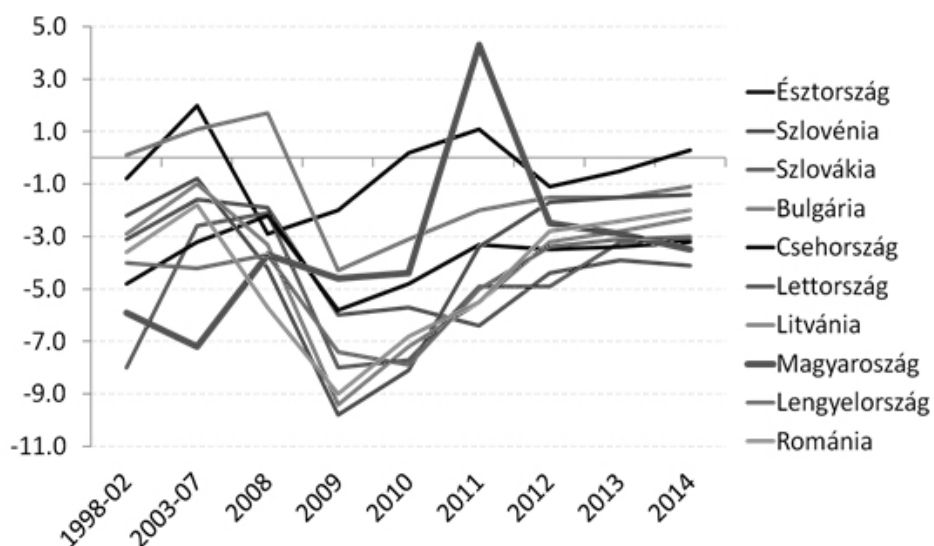
A „cselekvési mixeknek” azonban voltak kormányzati váltásoktól is független, hosszabb távon érvényesülő jellemzői. A következetesség, a politikai hatalom gyakorlásától független konszenzus a lényegi kérdésekben (adózás, a konszolidáció terheinek elosztása) fokozatosan nyert teret, s inkább a válság második szakaszában érvényesült. Eredményei elsősorban a balti államok, Lengyelország és Szlovákia felzárkózási esélyei javulásában láthatók (Csomós 2011; Reichard 2011). A költségvetés egyenlegének, a növekedésnek és a növekedés potenciáljának átrendeződéseit mutatják 5/a-c. számú ábrák.

5/a ábra A növekedési trend



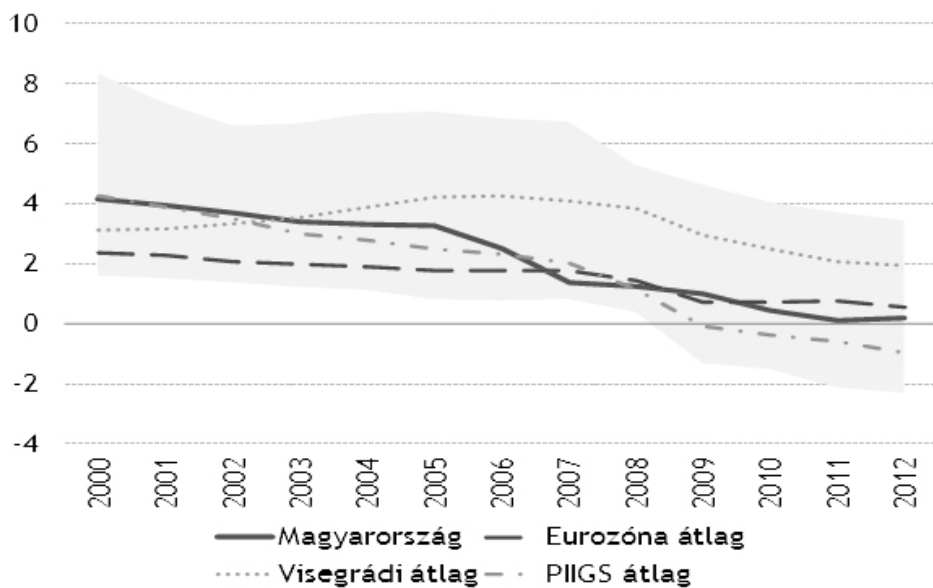
Forrás: EUROSTAT

5/b ábra A költségvetési egyenleg



Forrás: EUROSTAT

5/c ábra A növekedési potenciál



Forrás: EUROSTAT, OTP, Kondora Szilárd, Muraközy (2012)



Az alkalmazott megoldásokban az adózási, költségcsökkentési, szolgáltatás-kurtítási, megszorítási, fogyasztáscsökkentési és persze gazdaságélénkítési eszközöknek az elegyében az arányok és az ütemezés eltérő volt. Ez, illetve az „adagolás” dózisa adta a költségvetés-politikai innovációt attól függően, hogy az adott ország mérete, gazdasági ereje, eladósodottsága, társadalmi tradíciói, állapota mit engedett meg, illetve, hogy mit gondolt minderről az adott kormány. Természetesen az eredmény is különbözött.<sup>15</sup>

Az EU-10 országok helyzete a válság első időszakában a dél-európaiakhoz sok tekintetben hasonló volt, majd relatív pozíció-javulás indult meg. A stabilitási probléma azonban az EU-10 országokban nem olyan mély, mint a dél-európaiakban, ahol a reálgazdasági teljesítményektől – szerkezetileg és kiterjedtségben valamint minőségileg egyaránt – messze elszakadó és gyenge hatékonysággal működtetett társadalmi szolgáltatásokat finanszíroztak (Csaba 2010). Hiányaik mértéke esetenként az egyszeri hatásoknak (például Magyarország), a strukturális átalakítás nélküli szolgáltatás-kurtításoknak, restriktciónak (például Románia), vagy az örökölt alacsony szolgáltatási szint fennmaradásának/romlásának (például Szlovákia, balti államok, Románia) tulajdonítható. A válságkezelésben nem futotta az erő a társadalmi, gazdasági szolgáltatások modernizációs átstrukturálására, a nagy ellátórendszerek távlatilag is fenntartható működtetésére. Ilyen tekintetben bizonyos kivételt jelent a magyarországi újra-strukturálása az egészségügyi és az oktatási szolgáltatásoknak, illetve az igazgatásnak.

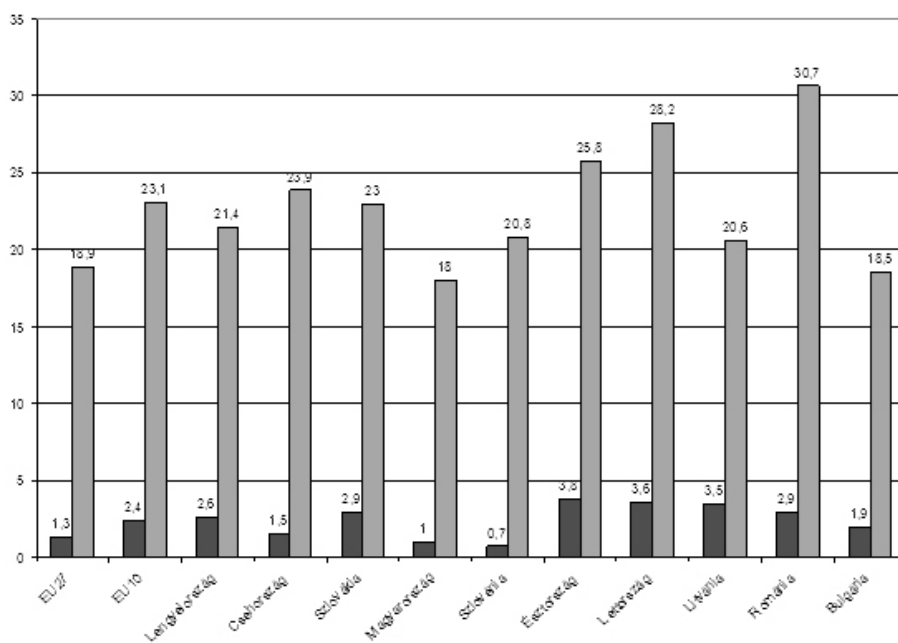
A válság előtti években is jórészt csak a 3% alatti maastrichti referencia-szint elérésére – több-kevesebb sikerrel – törekvő országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Szlovénia) kevesebb konszolidációs lépést tettek, jórészt azt a filozófiát követték, hogy a válság elmúltával a fiskális pozíció automatikusan javulni fog. Intézkedéseik nagyobb része a válság kedvezőtlen reálgazdasági hatásainak mérséklésére irányult, ez nagyban hasonlít a régi tagországok nagy részében követett gazdaságpolitikára (Palócz 2010).

Az EU-10 országainak egyike sem tartozik ma a leszakadó, mediterrán országok csoportjába, habár a stabilitás fenntarthatóságát illetően – a költségvetési hiány, potenciális növekedés prognózisait az 5/a-c. számú ábrákon, a gazdasági növekedés, illetve a beruházások alakulását az 6. számú ábrán látjuk – eltérő helyzetben vannak. Ezek az eltérések azonban, mint az ábrák mutatják, csökkennek.

---

<sup>15</sup> Ugyanaz az eszköz – például szerényebb jövedelemadó kulcs alkalmazása – egyes országokban növelte a belföldi megtakarításokat, míg máshol ezt felélték vagy külföldre vitték (de Haan et al. 2002).

6. ábra Beruházás és növekedés



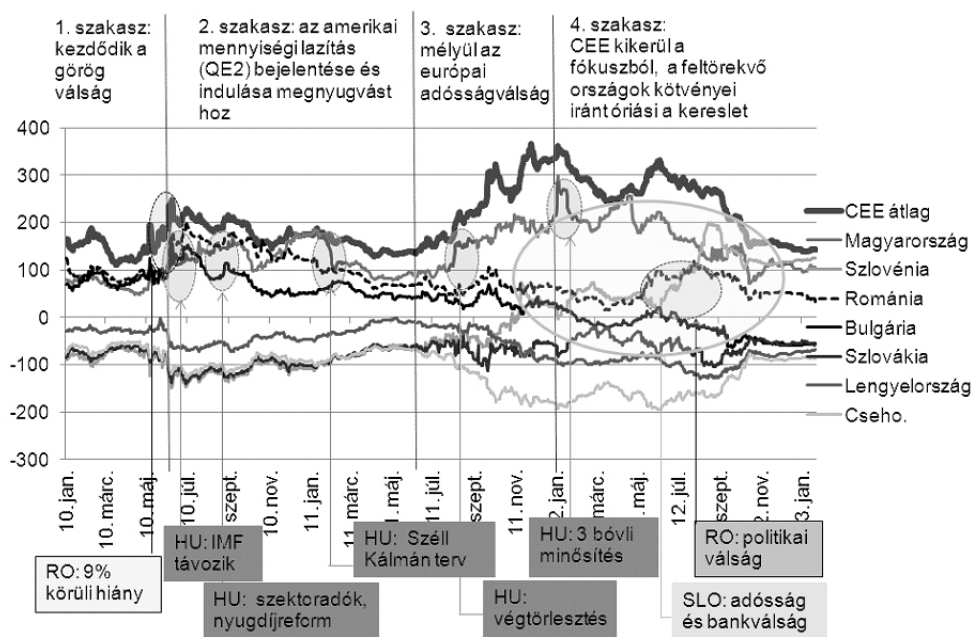
Forrás: EUROSTAT

Meglehetősen biztonsággal lehet állítani, hogy nemcsak a geopolitikai okok, hanem a válság kezelésének megoldásai is hozzájárultak a sajátos kettős csoportképződéshez: az EU-10 országcsoport mindinkább egy „északi”, felzárkózásában eredményesen előrehaladó blokkra és egy „déli”, növekedési potenciáljában szerényebb, és így szükségszerűen a gazdaság dinamizálásában nehezebben teljesítő csoportra tagolódik. A balti államok és Lengyelország teljesítménye mindinkább lehetővé teszi az EU magországokéhoz történő közeledést, míg az utóbbi csoport „felső zónájában” Csehország, Szlovákia és újabb gazdasági problémái ellenére Szlovénia foglal helyet, míg Magyarország, Románia és Bulgária pozíciói ettől szerényebbek (IMF 2009a, 2009b).

Az előző pontokban már szó esett az államháztartási hiánypálya válságot megelőző szakaszáról. A 2007-2012 közötti időszakban az államadósság növekedésének okait is érdemes figyelembe vennünk, ahol az EU-10-re nézve többféle indok található meg. Románia és Lengyelország esetében a GDP-hez viszonyított államadósság jelentős növekedése teljes mértékben, Csehország esetében a növekedés döntő hányada magyarázható a költségvetés elsődleges egyenlegének romlásával. Litvániában az államadósság növekedésének mintegy fele magyarázható az elsődleges egyenleg romlásával. Ugyanakkor Magyarországon a finanszírozás kamatkondí-

cióinak erőteljes romlása, a gazdasági teljesítmény visszaesése és a kiadáscsökkentések ettől elmaradó üteme<sup>16</sup> is felelős volt az államadósság növekedéséért, míg más országok esetében az okok még szélesebb spektruma áll a háttérben. Mindez arra utal, hogy az államháztartási szerkezetek átalakítása nélkül aligha lehet előre jutni a finanszírozási fenntarthatóság felé vezető úton.

### 7. ábra A csődkockázati felárak alakulás és a gazdaságpolitika



*Forrás:* Reuters, a CEE átlag a fenti országok átlaga, az egyes országok vonalai pedig a CEE átlagtól való eltérést ábrázolják

A finanszírozhatóságot mélyen befolyásolja az adott ország csődkockázati besorolása, s abból adódóan a külső finanszírozás forrásbevonásának költsége, az ún. CDS felár.<sup>17</sup> A CDS felár, az állampapír piaci hozamok óriási kilengésén, az adott

<sup>16</sup> Természetesen a kiadáscsökkentés lehetőségei sem véglegesek és az államháztartási szerkezet átalakítása is kezdetben inkább kiadásnövekedést mutat. A cikk, már csak terjedelmi okokból sem vállalkozik arra, hogy ezeket a társadalmi összefüggéseket (cselekvési fékeket a kormányzásban), a költségvetés-politika mozgásterét elemezze.

<sup>17</sup> 2012. január elején 670, miközben 2011 nyár elején még 255 bázispont körüli magyar CDS-arázásokat mértek. A megelőző csúcs 2009 márciusában – a Lehman Brothers amerikai nagybank 2008. őszi bukása után indult globális pénzügyi válság kiteljesedésének idején, az ország csődközel helyzetében – volt, 630 bázisponttal.

ország kormányzati politikájával szembeni bizalom hullámváltozása görbe-tükrének torzításán keresztül jut érvényre.<sup>18</sup>

Az eladósodott országokban megfigyelhető beruházás-csökkenés tartós növekedési veszteséget okoz, mint ahogy a belföldi kereslet tartósan alacsony szintje sem vezet a fellendüléshez. A válságból való kilábalás lehetőségei azokban az országokban különösen borúsak, ahol a korábban felhalmozott hiány adósságszolgálati terhei – a költségvetés pozitív nettó egyenlege és eredményeket felmutató korrekciós mechanizmusok mellett is – rendre olyan mértékűek, hogy a működés folyó finanszírozásának a restriktív utáni szükségleteire nem marad elég pénz, az infrastrukturális fejlesztések pedig rendre halasztódnak (mint például Magyarországon). Ez már rövidtávon is szűkíti a dinamizálás lehetőségeit.

## 7. Következtetések

Ma már nyilvánvaló, hogy a válság körülményei között különösen nagy áldozatokat kívánó költségvetési stabilitás megteremtése nélkül nincs esély a gazdaság dinamizálására, a fenntartható fejlődés távlati esélye megteremtésére. „Rókafogta-csuka” helyzetek alakulnak ki, miközben a stabilitás és növekedés elméletileg nem ellentétjei, hanem egymást feltételező komplementerei egymásnak.

A stabilitás megteremtése és fenntartása – mint ezt az EU-10 országok, és ezen belül különösen Magyarország példája bizonyítja – elkerülhetetlenül „növekedési áldozatokat” kíván, s a manőverezést nehezíti a maastrichti kritériumrendszer végletes rugalmatlansága is. Ugyanakkor *a konszolidáció terheinek a jövedelem-tulajdonosok – a lakosság és a vállalkozások – közötti elosztása olyan érzékeny egyensúlyok fenntartását, alig meghatározható, esetlegességektől is függő „elviselhetőségi limitek” betartását követeli meg, amelyek lényegi, politikai-társadalmi tényezőkké válnak a válságkezelés forgatókönyveiben.* Szembetűnő, hogy amit a lakosság terhelhetőségével kapcsolatban, kezdetben meg lehetett tenni, azt a válság elhúzódásával már nem. Mindez bizonyítja, hogy a fiskális fenntarthatóság egyszerre ok és okozat, s az állam fenntarthatóságát is érinti, ami működésén keresztül befolyásolja a gazdaság, a társadalom létének feltételeit (Kovács 2011a, 2011b). Az utóbbi időszak bulgáriai, romániai és szlovéniai eseményei megmutatják, hogy milyen társadalmi stabilitási, és vele távlati fejlődési kockázatokat okoz, ha ezt a kényes egyensúlyt az adott kormányzat gazdaságpolitikája nem képes biztosítani, s az államháztartási stabilitás megőrzésének és a növekedés feltételei megteremtésének terheit – a növekedés letéteményesének tekintett vállalkozások, a pénzügyi szolgáltatók „védelmében” – a lakosságra hárítja.

A fenntartható fiskális stabilitás nem lehetséges az államháztartás szerkezetét érintő reformok társadalmi támogatást élvező, következetes végrehajtása nélkül

<sup>18</sup> A 7. sz. ábrán a CEE átlag az egyes országok felárainak az átlaga. Az egyes országok vonalai pedig a CEE átlagtól való eltérést mutatják, mert így lehetséges az ország-specifikus folyamatokat ábrázolni.

(Kovács 2011c). A közfeladatokkal kapcsolatosan alapvető, koncepcionális kérdés az állami feladatok újragondolása. Erre mind nemzeti, mind uniós szinteken szükség van. A költségvetési megtakarításoknak is „fenntarthatónak”, tartós hatásúaknak kell lenniük.

A válság körülményei nyilvánvaló tették, hogy az államháztartási stabilitás megőrzése és a gazdaság dinamizálása, a fejlődés fenntarthatósága legkevésbé sem csak a megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) számaival jellemezhető gazdasági-racionalizálási lépések „megfelelő mixétől, adagolásától” függ, hanem a kevésbé számszerűsíthető külső és belső társadalmi, ún. minőségi alkalmazkodási képességeket is magában foglalja. Nagy önfelegylemre, visszafogottságra, türelemre és konszenzus-készségre van szükség ahhoz, hogy a változásokhoz való alkalmazkodás törekvése, az azonnali beavatkozások reflexe ne vigye a választott megoldásokat a rögtönzés irányába. Nem lehetséges jó célokat úgy megvalósítani, hogy az eszközök rosszak, egymásnak ellentmondanak, az adott társadalmi-gazdasági miliőben elfogadhatatlanok, esetleg nyíltan szembe mennek a gazdasági realitásokkal. Ugyanakkor az, hogy mi a megvalósíthatatlan, eredménytelen, destabilizáló és mi az, ami helyénvaló, biztonságnövelő és fenntartható értékt teremtetést jelent, az pillanatról pillanatra változó, rendkívüli egyensúlyproblémákkal terhelt, s a pénzügyi-gazdasági válság megoldását a „sorok zárásában” kereső Európában ma az egyik legnagyobb kihívás.

A vizsgált EU-10 országcsoport tagjai különböző mértékben és eséllyel, a kormányváltásokhoz köthető reakciókkal, esetenként vargabetűkkel, kontra-produktív elemeket is tartalmazó cselekvési mixeket alkalmazva, de inkább az előző, szigorú fiskális megszorításokkal a helyzetet stabilizálni képes csoportban helyezkednek el. Az EU-10 országoknak javultak az esélyei a felzárkózásra. A válság árnyalta azt a borús képet, amit a „külső kör” a „kétsebességes Európa” kérdésében a korábbi tapasztalatok alapján fel lehetett rajzolni. Ez az országcsoport mind szorosabban integrálódott a „mag Európához”, az EU belső piacaihoz. Jól képzett a munkaerő és többnyire megfelelő a befektetések jogi környezete. Az EU „Észak és Nyugat Csoport” Lengyelország és a balti államok, valamint Szlovénia és részben – geopolitikai okokból – Csehország és Szlovákia áll közelebb, s a piaci integráció szempontjából, újabban a költségvetési hiány csökkentése és tartása szempontjából Magyarország is ide tartozik. Utóbbi azonban, bár az államháztartási finanszírozása stabil, s van esély a vele szemben alkalmazott ún. túlzott-deficit eljárás megszüntetésére, még nem indult el kiszámítható működést feltételező konszolidáció útján, és a távlati növekedési kilátásokra jelentős hatást gyakorló befektetések szempontjából pedig hátul kullog. Ezáltal a felzárkózási esélyeket illetően inkább Romániához és Bulgáriához – melyeknek ráadásul igen kedvező eladósodottsági mutatói vannak – áll közelebb.

Kérdés ezek után, hogy miben jelentett innovációt, eltérést a többitől a válságkezelés magyar modellje? Minden bizonnyal sokkal inkább szemléletében és nem annyira eszközeiben. Nevezetesen, 2010-től a gazdaságpolitika hangsúlyosan

vállalta fel azt, hogy politikai kormányzás folyik, s így a konszolidáció messze többet, valójában társadalmi-gazdasági konszolidációt jelent, mint a fiskális stabilitást. A tett lépések ezáltal nem közvetlen pénzügyi-gazdasági hatásaikban, hanem a kormányzati célrendszerhez való viszonyukban értelmezhetők. A kormányzat ennek a gondolkodásnak rendelte alá teljes eszköztárát és az általa alkalmazott eszközök – noha a válsággal sújtott EU-10 országok mindegyike hasonló technikai megoldásokat választott egy szűkebb, pénzügypolitikai megközelítésben – így váltak sajátos innovációvá. Az innováció eredménye ma még nem ismert, de nyilvánvaló, a fejlődés megindulása és fenntarthatósága a szándékokon és célokon túl, a külső és a belső feltételektől, azok realitásoknak megfelelő figyelembevételétől függ.

### **Felhasznált irodalom**

- Artner A. (2011): Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk, MTA Világgazdasági Kutatóintézet. *Műhelytanulmányok*, 89.
- Báger G. – Kovács Á. (2010): A közigazgatás versenyképessége három tükörben. In Báger G. – Czakó E. (szerk.): *A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége empirikus eredmények és tapasztalatok*. ÁSZKUT.
- Benczes I. – Kutasi G. (2012): A költségvetési politika fenntarthatósága és a szabályalapú gazdaságpolitika. *Köz-Gazdaság*, 5, 2, pp. 59-74.
- Beynet, P. – Liebfritz, W. (2009): *Keeping Slovenian public finances on a sustainable path*. OECD Economics Department, Working paper, No. 734.
- Boefinger, P. – Ried, S. (2010): *A new framework for fiscal policy consolidation in Europe*. German Council of Economic Experts, Working Paper, 03/2010.
- Bucek, J. (2010): The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses. In Grzegorz, G. – Chor-Ching, G. (eds): *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*. EUROREG, Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, World Bank, pp. 190-208.
- Csaba L. (2010): Paradigmaváltás az európai gazdaságpolitikában? In Muraközy L. (szerk.): *Válságban és válság nélkül (A gazdaságpolitika rétegei)*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Csomós D. (2011): *Eagles in the storm – The Sub-prime mortgage crisis in the United States and Poland*. DEENK, Debrecen.
- Darvas Zs. (2011): The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe. *OECD Journal on Budgeting*, 2011/1.
- de Haan, J. – Inklaar, R. – Sleijpen, O. (2002): Have Business Cycles Become More Synchronized? *Journal of Common Market Studies*, 40, 1, pp. 23-42.
- European Commission (2010a): Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member states. *European Economy*, 6/2010.
- European Commission (2010b): National fiscal governance reforms across EU member states. *European Economy Occasional Papers*, 67.
- European Commission (2010c): Public finances in the EU. *European Economy*, 4/2010.
- European Commission (2011): *European Economic Forecast*, 2011 Spring. Letöltve: 2012. január 4.

- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Public expenditure on labour market policy measures, EU-27,2009 281,29 285,25 of total29.png&filetimestamp=20111114170359](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Public_expenditure_on_labour_market_policy_measures_EU-27_2009_281_29_285_25_of_total29.png&filetimestamp=20111114170359)
- European Institute (2011): *Austerity Measures in the EU – A Country by Country Table*. Letöltve: 2012. január 4. <http://www.europeaninstitute.org/Special-G-20-Issue-on-Financial-Reform/austerity-measures-in-the-eu.html>
- Farkas B. (2009): Perspectives of Convergence in the European Economic Performance and Institutional Systems In *VII. Nemzetközi Konferencia*, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc-Lillafüred, II. kötet, pp. 103-109.
- Farkas B. (2012): The Impact of the Global Economic Crisis in the Old and New Cohesion Member States of the European Union. *Public Finance Quarterly*, 57, 1, pp. 53-70.
- IMF (International Monetary Fund) (2009a): *Republic of Latvia: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report*. January, International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (International Monetary Fund) (2009b): *Romania: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report*. June, International Monetary Fund, Washington DC.
- Inotai A. (2011): Válság után? *Pénzügyi Szemle*, 2011/3, pp. 352-368.
- Hawkesworth, I. – Emery, R. – Wehner, J. – Saegert, J. (2010): Budgeting in Lithuania. *OECD Journal on Budgeting*, 10, 3, pp. 79-114.
- Hrdlicka, Z. et al. (2010): *Further Advancing Pro-growth Tax and Benefit Reform in the Czech Republic*. OECD Economics Department, Working Papers, No. 758.
- Kovács Á. (2011a): Az állam szerepe a versenyképesség fejlesztésében. In Katona K. (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe*. Tanulmányok 9. Szent István Társulat/PPKE JÁK, pp. 13-24.
- Kovács Á. (2011b): A költségvetési politika lehetőségei és szerepe. In Kerekes Gy. (szerk.): *Magyar pénzügyi almanach, 2011-2012. 21. évfolyam (Hungarian financial almanach, 2011-2012. 21th year of publication)* [CD-ROM]. Tas-11 Kft., Budapest, pp. 52-54.
- Kovács Á. (2011c): An outline of the determinations of the past two decades of Hungarian public Finance, In Farkas B. (szerk.): *Studies in International Economics and Finance*. JATEPress, Szeged, pp. 105-124. <http://www2.u-szeged.hu/jatapress>
- Kovács Á. (2012): Issues of stability and sustainability in Hungary (A stabilitás és a fenntarthatóság kérdései Magyarországon. *Magyar Pénzügyi Almanach*, 22. évfolyam) *Hungarian financial almanac*, 22th year of publication [CD-ROM], pp. 26-28.
- Kovács O. (2013): *A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana – Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé*. Phd. értekezés, Debrecen.
- Muraközy L. (2012): *Államok kora*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- OECD (2010): *Fiscal consolidation: requirements, timing, instruments and institutional arrangements*. OECD Economic Outlook, 2010/2
- Palócz É. (2010): *Fiskális politikák a válság tükrében: a nemzetközi pénzügyi válságra adott fiskális politikai reakciók Közép-Kelet-Európában és Magyarországon*. Kopint-Tárki, Budapest.
- Reichardt, A. (2011): Poland and the Global Economic Crisis: Observations and Reflections on the Public Sector, Journal of Finance and Management. *Public Service*, 10, 1, Earlybrave Publications, Brentwood.